

# EU・CAPにおける"LEADER"(リーダー事業)の実装(1) ：オーストリア山地農村に見る（酒井重喜教授 退職記念号）

著者	山内 良一
雑誌名	熊本学園大学経済論集
巻	27
号	1-4
ページ	171-195
発行年	2021-03-31
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1113/00003431/">http://id.nii.ac.jp/1113/00003431/</a>

# EU・CAP における“LEADER”（リーダー事業）の実装(1) ー オーストリア山地農村に見る ー

山 内 良 一

## 要 旨

EU の CAP（共通農業政策）では「アジェンダ 2000」以降、農村振興のための画期的な改革が進められた。改革の主な点は、それまで各国で個別に実施されてきた条件不利地域（LFAs）対策や環境保全地域（ESAs）対策などが統合され、EU 域内共通の「新しい農村振興政策」として再編されたことである。その上で施策上の 4 つの基軸が定められたが、なかでも基軸 4 に位置づけられている“LEADER”は、他の基軸を横断的に包括する総合的な戦略として制度設計された。そして各地域農村で戦略事業の中核を担うのが「地域活動グループ（LAG）」。資料によれば、1991 年の実験的導入段階から今日まで、EU 全体の累計で約 7,000 体の LAG が設立されている。

一方、加盟国の一つであるオーストリアでは、EU 加盟以前の 1970 年代から山岳・丘陵地帯に定住する山地農民経営（Bergbauern、ベルクバウエルン）に対して独自の「直接支払制度（Zuschuß）」が施行されてきた。それは EU の条件不利地域対策の先駆とも評される。それが、加盟によって CAP の「新しい農村振興政策」にどのように包摂されたのか、また、独自に進められてきた山地農村対策が“LEADER”のもとではどのような姿で展開しているのか、幾つかの実装の事例をもとに検討してみたい。本稿は、次のような論点構成からなる。

1. EU・CAP（共通農業政策）のもとでのオーストリア山地農村対策
  - 1) CAP 改革に伴うオーストリア「ベルクバウエルン」対策の変容
  - 2) 農村地域振興の理念 — 「持続性の三角形」パラダイム
2. オーストリア山地農村における“LEADER”（リーダー事業）の実装例
  - 1) オーストリアにおける LEADER（リーダー事業）の導入
  - 2) オーストリア山地農村における LEADER（リーダー事業）の実装例

## はじめに

筆者は、1979年の夏以来、1年間の留学期間をはさんで4回ほど、オーストリアの山間地域の農村調査を実施してきた。対象地域は、主にシュタイアーマルク州の「アルプス高地地域（Hochalpengebiet）」と区分される地域で（オーストリアでは、自然条件や農業生産の形態によって大きく8つの地域に区分している）、これらの地域の担い手たちがベルクバウエルン（Bergbauern）と呼ばれる山地農民経営である。これらの小農民経営も、オーストリアのEU加盟によって共通農業政策（CAP）に自動的に繰り込まれていったのであるが、歴史的に永く定着してきた独自の小農民保護政策（ベルクバウエルン対策）は加盟後の移行措置を受けながらも、その独自の政策理念は現在でも底流において受け継がれてきていると言えるだろう。すなわち「アジェンダ2000」改革以降、CAPの「第2の柱」として導入されている「新しい農村振興政策」の中の主要事業である“LEADER”（以下、LEADERまたはリーダー事業と表記）においてもなお、オーストリア独自の山地農村振興政策として活かされていると言える。

近年は、オーストリアの「アルプス高地」での営農実態を調査する機会はないが、本稿では、入手できる幾つかの調査報告書をもとに、オーストリア山地農村におけるLEADER事業の実装事例を紹介してみたい。

## 1. EU・CAP（共通農業政策）のもとでのオーストリア山地農村対策

オーストリアは1995年にEUに加盟し、それにより国内農業政策は自動的にCAPの枠組みのなかに繰り込まれることになった。むろん加盟に伴って、国内農村に劇的な変化がもたらされたわけではなく、70年代以降、旧ECとの自由貿易協定のもとで、国内農業政策も事実上旧ECのCAPとリンクさせて実施されてきたし、92年2月の連合条約によるオーストリアの加盟交渉の開始によって、基本的な農政上の諸制度の改正も進められていた。

おもな旧規程はすでに92年6月をもって失効し、同年7月以降、市場機構、穀物・畜産分野を中心とした新たな農業法の諸規程が布達され、CAPに対応するための作業が進められてきた。しかし一方で、国家条約（1955年）による制約のもと、欧州各国とりわけドイツとの政治・経済的同盟化は原則的に制限されており、国内農業政策の分野でも「ベルクバウエルン（Bergbauern）特別計画」にみられるようなオーストリアの農山村地域で展開する独自の小農民保護政策が歴史的に永く定着していたことも旧ECへの加盟を制約する事情の一つとなっていたのである。

このような国内農業保護と国際市場圧力のはざまの中で、オーストリアの農民はみずからの意志を統一して対応する余裕はなかった。ただ、1990年の世論調査によれば、オーストリア農民のうちの少ない割合ではあるが、CAPのもとで価格圧力と所得損失をこうむることを恐れ、依然としてEUへの加盟を強く拒否していたことも事実である。

その当時、基本的な政策方位をどのように見定めようとしていたのか。たとえば、オーストリア大蔵省・農林予算部長であったG. シュテーター氏（1992年当時）のつぎの言葉が、大方の共通した認識としてあったと言えるだろう。

「農業政策上の計画経済的手段は実質的には縮小されるべきであり、自由化にたいする対向軌道とそれにとまなう市場歪曲的な農業補助金制度も縮小すべきであろう。そうすることによって、かえって農業・農村の保護を実効あるものにするための弁済措置としての直接所得補償をより拡大することもできる。こうした基本理念こそが、これからのオーストリア農業発展のための政策方位たるべきである。」（G. Steger, *Agrarausgaben des Bundes 1986-1992* ; Wirtschaft und Gesellschaft, 1992, Heft 1.）

ここでシュテーター氏が「弁済措置としての直接所得補償（直接支払）」について言及する背景には、言うまでもなく「92年CAP改革（マクシャリー改革）」で示された「支持価格の引き下げに伴う農家所得の減収分を直接支払いによって補填する」という改革方向があり、同時に「農業者は環境保全型農法の推進など環境要件を遵守すべきだ」という「クロス・コンプライアンス」政策が示された時期でもあった。

特にオーストリア政府が「CAPのもとでの直接支払制度」にこだわった理由の一つは、国土の3分の2以上を占める山岳や溪谷に定住する小農民経営（ベルクパウエルン＝山地農民経営）を「独自の直接支払制度（＝Bergbauernzuschuß）」によって伝統的に保護してきた政策と、CAP加盟により共通政策として適用を受ける「直接支払制度」とのあいだの政策的整合性の問題であった。

一方、CAPでは「アジェンダ2000」改革以降、農村政策上の画期的な改革が進められていった。詳細については別稿において整理したが、ここで改めてこの改革の過程を概観すれば、以下の二つの政策軸からなっている。

一つは、それまでの全般的な地域均衡政策のもとで「目的（6区分）」に応じて実施されてきた個別の地域政策である「条件不利地域」（Less Favoured Areas 以下、LFAs）対策や「環境保全地域」（Environmentally Sensitive Areas 以下、ESAs）への対策が改革により統合され、共通の「新しい農村振興政策」に再編されたことである。これによりCAPのもとでの農村政策は、「第1の柱」である価格・市場制度と並ぶ「第2の柱」として明確に位置づけられた。

二つは、農村振興政策のための新たな理事会規則（「農村振興規則」など）が制定され、並行して財源を規定する「欧州構造・投資基金（ESI）」の改革により「欧州農業農村振興基金（EAFRD）」が独自に制度化されたことである。さらに、新たな「農村振興規則」のもとに4つの施策基軸（基軸1＝農林業の競争力向上、基軸2＝環境・景観保護、基軸3＝生活の質・経済の多角化、基軸4＝LEADER）が定められるとともに、ここでの第4の基軸である“LEADER”（リーダー事業）は他の3つを横断する総合的な農村振興プログラムとして位置づけられた。

このようなCAPの「第2の柱」である農村振興政策における新たな諸規程によって、オーストリアの「ベルクパウエルン対策」は、加盟後には「ベルクパウエルン直接補助」という独自の制度表現は公式には使われなくなり、EU域内で共通に適用されるCAPの「条件不利地域平衡給付金」（Ausgleichszulage）又は「直接所得補償金」（Direktzahlung）として呼ばれるようになった。

しかし、オーストリアでは100年来の伝統にもとづいた農民保護政策の手段として、家族小農民経営たるベルクパウエルンを特別に重視してきたのであり、制度や規則の内容は変わっても、ベルクパウエルン経営など山地農民に向けられた保護政策の理念は今なお基底に流れている。そうしたなかで、現在のCAPの新しい農村振興政策の柱であるLEADERは、むしろ以前の「ベルクパウエルン対策」とも多くの面で親和性のある事業ではないかと思われるし、実際においても積極的に活かされていると見るべきであろう。

なお以下で、EU加盟後における「ベルクパウエルン対策」からEU域内共通の「条件不利地域対策」への包摂の過程を概略的に整理してみたい。

## 1) CAP改革に伴うオーストリア「ベルクパウエルン対策」の変容

1990年代以降のCAP改革のなかで導入された投資援助や「直接支払制度」は、もともとは1970代から続く過疎地域対策において、生産条件の不利性をカバーすることで、これらの地域での農業生産を刺激して、競争条件を強化するという全般的な地域振興策の発想から生まれてきたものであったが、80年代後半からのいわゆる「EU型デカップリング政策」へと転換して行くなかで、その政策的狙いは次のような4つの効果を期待するようになった。いわゆる「生産と環境との両立」をめざす政策である。

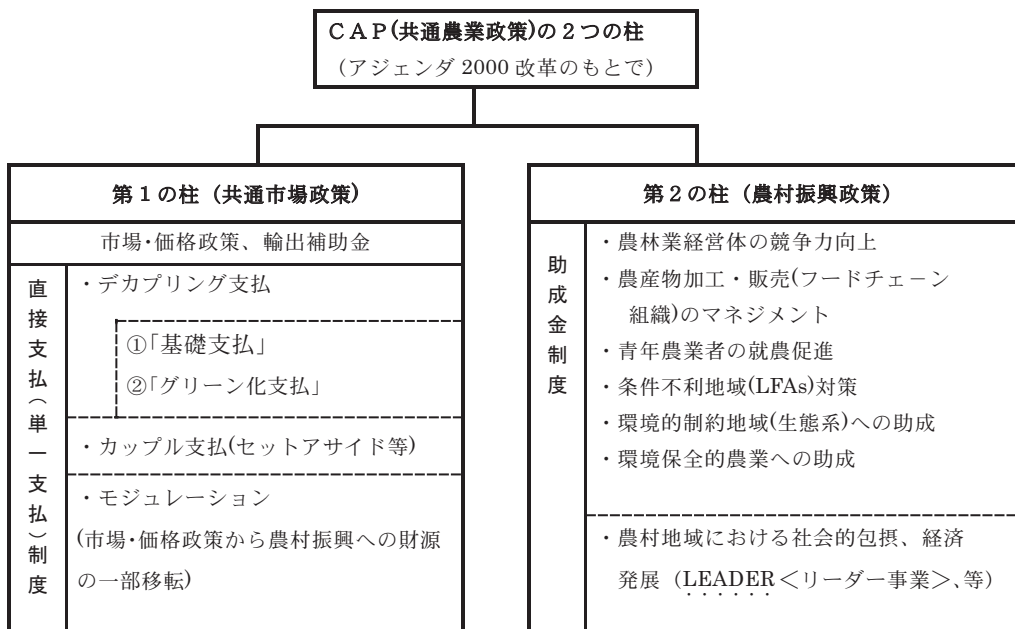
- ① 農家の定住化により「離農（人口流出、過疎化）」が抑制されること。
- ② 農工間の所得格差が少しでも解消されること。
- ③ 域内の全体的な生産過剰化傾向のなか、山岳・丘陵地域（LFAs）での粗放的営農を奨励

することにより、結果として「生産抑制」効果をもつ。

- ④ 山岳・丘陵地の景観や生態系を維持するための担い手として、地域に定住する農業者や住民による共同活動に期待する。

その後、CAP のもとでの農村振興政策は、1990 年代から実験的な政策が進められて行くなかで、「アジェンダ 2000」改革により、従来の「全般的な地域均衡政策」からの質的転換が図られて大きな転機を迎えたと言える。即ち、農村振興関連の各種の理事会規則が改訂され（特に「共通規定規則」や「農村振興規則」等）、それまで個別・独自の対策であった LFAs 対策や ESAs 政策、農地植林対策（例えば、生物多様性条約などに基づいたビオトープの形成）などが統合されて「新しい農村振興政策」として再編され、「CAP 第 2 の柱」として明確に位置づけられたのである（図－1 参照）。

図－1 「アジェンダ 2000」改革以降の EU・CAP における 2 つの柱



資料) 山内「近年の EU における農村振興政策と財政支援制度」(『経済論集』第 24 巻 1-4 号「経済学部開設 50 周年記念号」、2018 年 3 月) より。

ここで「直接支払制度」の観点から、農村振興政策の中の一つに包摂された条件不利地域(LFAs)に対する助成制度(個別農家への直接支払制度)について見てみたい。

そのガイドラインによれば、具体的な対象地域の指定は、各国の政府ないし州レベル独自の基準により運用しうることとなっており、フランスやドイツのように自国の判断で援助額の上限や供与条件の差別化を導入している場合が多い(例えばドイツでの具体的基準では、標高 800m 以上又は傾斜度 100 分の 18 以上の山岳・丘陵地域、ないし 1km あたりの人口密度が 130 人以下かつ農業人口割合 15% 以上などの基準を満たす地域)。そうした地域に定住する個別農家や協業体にたいし、生産施設や牧野改良など生産基盤整備への投資助成あるいは生産条件の不利性の度合いに応じて直接に所得補償するは平衡給付金(Ausgleichszulage、直接支払による移転所得)が支給される。それは、地域を指定して対象地域内の個別経営や協業体にたいして支給する、いわば「地域指定型」を原則としていると言える。

しかるに、オーストリアの「ベルクバウエルン対策」は、こうした経緯とはやや異なるだろう。即ち、オーストリアでは 100 年来の伝統にもとづいた農民保護政策の手段として、家族小農民経営たるベルクバウエルンを特別に重視してきたことである。それは、たんに過疎地域の農業振興政策という枠組みにとどまらず、伝統的に社会政策的色彩の強いものであったといえる。したがって、地域全体を一括して指定する方式ではなく、アルペン地域に定住する個別農家を対象とした経営困難度区分方式(Bewirtschaftung Erschwerungskriterien = B.E.K 方式、Zone 1~4)により指定基準をもうけてきた。その具体的な内容は別稿で詳述したが、ベルクバウエルンのような山岳地域に存立する農家を、経営評価基準表の「経営困難度 1~4 × 4」にしたがって 16 区分(91 年の改正で、1~4 × 5 = 20 区分方式へ修正)に細区分し、それぞれに応じた直接所得補償を支給してきた。いわば個別経営を対象とした「農家指定型」であった。これは、生産条件の不利な地域を一括して指定し、その地域に存在する農家の全てを対象とするのではなく、「経営困難度 1~4」の基準を満たす経営が 1 戸でも存在すれば、ベルクバウエルン地域として指定し、基準を満たす個別農家に対してのみ「直接補助金(Bergbauernzuschuß)」が支給されてきた。

こうした指定基準の相違から、EU 加盟により CAP ガイドラインの適用を受けるとなると、これまで国内法にもとづいて補助を受けていた農家が資格を失うことになり、他方で困難度の低い農家が補償金を受給できるなど、制度上の不均衡・不平等が生じることが懸念された。さらに加盟後には「ベルクバウエルン直接補助」というオーストリア独自の制度表現は公式には使われなくなり、EU の CAP で共通に適用される「条件不利地域平衡給付金」と呼ばれるようになったのである。



現在のオーストリア国内における条件不利地域およびベルクパウエルン地域にたいする政策の概要は次のようである。

\* 対象地域：CAP ガイドラインにそった①山岳・丘陵地帯、②過疎地域あるいは条件不良農業地域、③特別小地域の3区分。これに加えて、従来のベルクパウエルン地域。1996年度の指定面積は約242万ha（総農用地面積の約69%）。

\* 対象農家：CAP ガイドラインでは3ha以上の経営農地を保有し、5年以上の営農を継続している農家である。一方、オーストリア国内法では受給資格の最低限度規模は2haであるため（とくに兼業農家や零細規模農家が該当）、CAPの規則によりこれまで受給してきた2～3ha間の農家は資格を失うことになる。この点が、CAP ガイドラインでは主要な大経営に有利なように整備されているとの批判もあった。そこで加盟後においても、国内の2～3haの農家にたいしても従来どおりの補償金が受給できるようにした。

\* 補償額：新制度のもとでの直接支払には①基礎額（連邦政府から直接補償）、②傾斜配分補償（移行措置として連邦政府負担）および③面積に応じた補償（州政府から付加金）の3種類がある。

「基礎額」は、経営者夫婦の年間収入状況（兼業収入も含む）などを考慮した認定統一評価額（F・E・W）および経営困難度（1～4区分、新設の0ゾーンは対象外）を考慮して支給される。これは連邦政府から支給されるが、そのうちEU共通財政から原則として25%が補填される。「傾斜配分補償」と「面積に応じた補償」は、加盟にともなう制度変更により、受給額が停止あるいは減額される農家に対して、移行措置として1993年時点からの差額を10年間（95年～2004年）の期限で支給される。傾斜配分額については連邦政府が全額補填し、面積に応じた額は各州政府の特別付加金制度として補償することになっている。

また、オーストリアの農産物価格は、加盟以前にはEUの価格より30～60%ほど高い水準にあったことから、CAPの適用による支持価格引き下げにともなう農業所得の急激な減少等にたいして、その影響を緩和するための特別措置も実施されてきた。

なお、現在のオーストリア農村における補助金制度をCAPの「農村振興政策－4つの基軸」にもとづいて大別すれば、次の7つがある。

#### ① 条件不利地域（LFAs）対策

（ベルクパウエルン直接補助という制度表現は公式には使われなくなり、CAPのもとでの条件不利地



域助成金制度と呼ばれる)

② 環境的制約地域(生態系)への助成

③ 環境保全型農業への助成

(②、③については、EU 規則に基づいて 1995 年 6 月に成立した「環境適合的かつ粗放的で、自然的な生活圏を保護する農業のオーストリア・プログラム (ÖPUL)」による。)

④ 農林業経営体の競争力向上

⑤ 農産物加工・販売のマネジメント(フードチェーン組織など)

⑥ 青年農業者の就農促進

⑦ 農村地域における社会的包摂及び経済発展(LEADER プログラム、等)

## 2) 農村地域振興の理念 - 「持続性の三角形」パラダイム

オーストリアは、その国土の大半が山岳や森林地帯であり、とりわけアルペンの秀峰や美しい渓谷が醸し出す自然景観の魅力はいうまでもない。こうした地域に定住する山地農民にたいする政府の援助は、①小農民保護という社会政策的効果のみならず、②自然景観の維持あるいは傾斜地の土壌浸食を防止するための国土保全機能、③さらにフレムデンフェルケア(Fremdenverkehr: 観光客の農家民泊)にみられる観光・外貨獲得機能といった多面的な役割を期待しているのである。この意味において「山地農民(ベクバウエルン)対策」は CAP における山岳・丘陵地域対策においても先駆的であったといえる。

この対策は、本来的に既存の伝統的な小農民経営を温存・維持する機能をもつわけで、経済効率の次元からすれば、構造改善を阻害し経営規模の拡大を抑制する可能性を内包する。しかしオーストリア政府は、むしろ大規模化によってアルペン農業の景観や国土の保全機能が失われることを危惧しており、生産機能よりも公益的機能を重視するのである。

近年、このような国土の保全、あるいは地域の生活空間バランスを重視する政策を理念づける「農村地域振興のための新しいパラダイム」として、「持続性の三角形(Nachhaltigkeitsdreieck)」という概念が注目されている。これは、とりわけスイスやオーストリアなどのアルプス地域に共通した認識とされる。そこでは、地域振興を図る政策的理念を「3つの基本的な価値(市場経済、環境・生態系、社会・文化)」からとらえ、政策目標を①「競争力の改善(効率主義)」、②「環境適合的な生産及び国土利用(環境保全)」、③「伝統的な家族経営や地域社会の維持(地域主義)」の3つの側面がバランスをもって地域社会を支えるという考え方である。さらに、それらを結節する具体的な政策として農家や地域活動グループ(Local

Action Group, 以下、LAG）への「直接支払」などを活用した各種補助金による助成制度を提案する。なかでもオーストリアでは、「ベルクパウエルン対策」に特徴づけられるように、直接支払制度をとおして、この政策理念を歴史的・伝統的に支えてきたのではなかろうか。

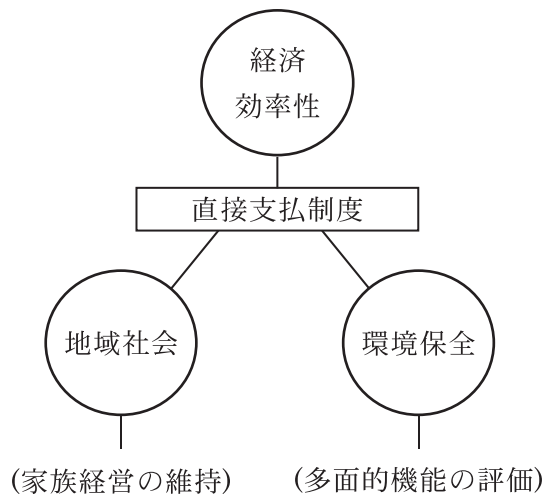
オーストリアの農村経済学者のJ.Rieglerらは「エコ社会的市場経済－持続性の三角形」(Ökosoziale Marktwirtschaft – Nachhaltigkeitsdreieck) という概念について次のように強調する。

「人類の存立と発展を持続して保証していくために、3つの構成要素－すなわち環境(Ökologie)、経済(Ökonomie)、社会的保障(Soziale Sicherheit)－について、これらをいずれも欠くことのできない統合されたものとして見る必要がある。この“持続的発展”の基本的イメージは、人々のための経済的・社会的生活条件を改善することと自然の生態系(自然界の生命資源)とを調和させるという考え方である」と。そして、この農村地域における「持続的発展」を支える政策が「直接所得補(直接支払)制度」である。

この概念を、筆者なりにイメージ図で示してみると、図-2のようになるだろう。

こうした新しい農業・農村政策のフレームワーク形成の問題は、CAPの農村振興政策(前述の4つの基軸)を支える基本的な政策理念と言えよう。わが国における農政の方向を探るうえでも重要であり、継続して検討していく必要があろう。

図-2 持続性の三角形(イメージ図)



資料) J.Riegler u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern – Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, (1999) の84頁の図を参考に筆者作成

## 2. オーストリア山地農村における "LEADER" (リーダー事業) の実装例

### 1) オーストリアにおける LEADER (リーダー事業) の導入

#### (1) LEADER (リーダー事業) の概要

CAP における LEADER の制度的枠組みについては、すでに別稿において詳述しているので、ここではその概略を改めて整理しておきたい。

LEADER (リーダー事業) とは、指導者という意味のリーダーではなく、仏語の "Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" (農村経済発展のための活動の連携) の頭文字をとったもので、農村経済の持続的発展のための新しい地域戦略である。その目的は、農村地域における生活の質を高めるような革新的な方策を住民自身に考えてもらい、意欲的に取り組むグループに対しては、EU の共通財政およびそれぞれの政府から積極的な財政支援がなされている。

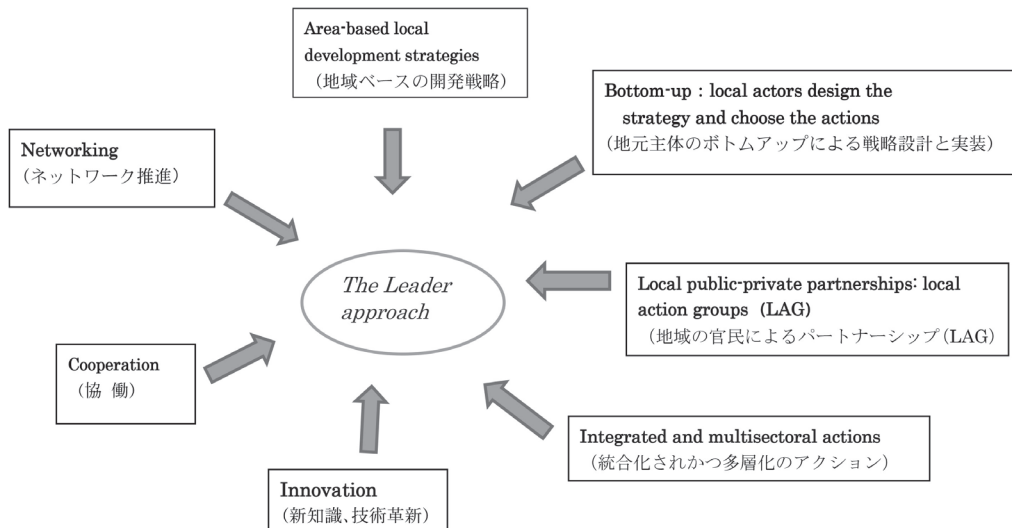
事業が始められた背景には、EU・CAP のもとでの農産物価格支持→農産物の過剰生産→補助金つき輸出競争→財政負担の増大という悪循環をいかに断ち切るかという農政課題があり、他方で、農村地域においては、少子・高齢化や過疎化の進行、都市部との地域格差拡大に直面しており、それが農業労働力不足の原因となり、基幹産業である農業だけでなく農村地域全体の衰退を招くことになるという懸念である。

すでに述べたように、「アジェンダ 2000」の改革により新たに独立した制度となった農村振興政策では「4 つの基軸」にグループ分けされ、それぞれの基軸では、CAP の共通地域政策における「目的」別のガイドラインが示されているが、このうち基軸 4 に位置づけられている LEADER 事業は、他の 3 つの基軸を横断的に包括するものとして位置づけられ、言わば農村振興事業が多角的・総合的な「戦略的イニシアティブ事業」とし展開していくことが期待されている。

EU の欧州委員会で示されているガイドライン (2006 年) では、LEADER を支える政策基準として、以下の 7 つの指標が挙げられている (図-3)。

- ① 地域ベースの開発戦略
- ② 地元主体のボトムアップによる戦略設計と実装
- ③ 地域の官民によるパートナーシップ
- ④ 統合化されかつ多層化のアクション
- ⑤ 協働
- ⑥ 新知識、技術革新

図－3 “LEADER” 事業を支える 7つの主要な指標



資料) “THE LEADER APPROACH – basic guide” (European Communities, 2006)

#### ⑦ ネットワーク推進

前述したように、LEADER はEUの「構造基金」改革に伴う新しい農村振興政策の一つとしての位置づけが明確になされている。EU委員会によれば、「LEADERにおける開発アプローチ」としてガイドラインが示されている。

ここで、事業の概要を改めて整理すれば、以下の点にある。

- ① リーダー事業は、構造政策の中の、「共同体イニシアティブ (Community Initiative)」という政策領域に位置づけられている。共同体イニシアティブとは、農村振興などEUが総体として対応する必要がある課題に対し、補助金を交付するものである。
- ② 農村地域の公的機関、民間企業、NGO・NPO、住民等がパートナーシップによって地域活動グループ (LAG: Local Action Group、会社形態や協同組合などがある) を設立し、LAGが実施する活性化事業に対して、EU及び各加盟国政府が、事業費の一部を補助する。補助率は通常45%～50%であるが、対象地域によっては75%までとなっている。
- ③ 地元の意見がより反映されやすいものとするため、LAGが管轄する地域の人口規模は、農村地域における「小地域振興の促進」という目的基準から、原則として「1万人以上10万人以下、人口密度が120人/km<sup>2</sup>以下の地域」となっている。
- ④ 対象となるアクションは、次のような類型に区分される。
  - ・アクションⅠ＝個別の農村振興事業への助成

これは、行政機関、NGO・NPO等の市民団体、地域住民などから構成される地域活動グループ（LAG）が企画実行するプロジェクトに対し、EUが助成を行う。現行の「LEADER+（リーダープラス）事業」の予算額の約88%を占める。このプロジェクトの実施例として、グリーンツーリズム（農家民宿の整備など）、地場産業振興（地場製品の付加価値向上、産品紹介へのIT活用）などが多く見られる。

・アクションⅡ＝農村地域間の協力への支援（グループ連携、国外との連携も可能）

アクションⅠで認定された地域活動グループ（LAG）が、同じ国内の他のLAGと協力して活動を行う場合（地域間協力）や、複数国間（他の加盟国や非加盟国）で協力活動を行う場合に、そのLAGに対して助成するものである。具体的には、協力のための技術支援にかかる費用に対して助成される。予算額は、LEADER+事業全体の約10%を占める。

・アクションⅢ＝ネットワーク化（成功例情報の共有等のネットワーク支援）

これは、成功例・失敗例などの情報を交換して、ノウハウや技術・経験等をEU全体で共有するためのネットワーク作りを支援する。予算額は、事業全体の約1.4%を占める。

⑤ 個別のプロジェクトの立案・実行・管理・監督等は、各加盟国や地域の事務局が具体的に行う。EUは、補助金の交付に際してプログラムの方向性をガイドラインとして示すにとどまる。すなわちプロジェクトの具体的内容について直接決定するのは、EUではなく各国・各地域である。そのため、地元のニーズに応じて適切なプロジェクトを企画することができ、効率的で効果的な公共投資を行うことが可能となっている。

⑥ これまでの事業は、以下の時期区分において実施されてきた。

・LEADERⅠ（事業の第1期：1992年～1994年）

・LEADERⅡ（事業の第2期：1995年～1999年）

・LEADER+（リーダープラス）（事業の第3期：2000年～、この時期に助成対象地域はEU全体に拡大された）

ここで、T.O. ヴィーザー & T. ダックスによれば、これらの各事業時期におけるプログラムの特徴を次のように整理している。（T.Oedl-Wieser & T.Dax “The Impact of LEADER Initiatives to Rural Revitalization in Austria”, 2018）

・LEADERⅠ＝[予備的实施]

「パイロット事業」と革新性により、リーダーⅠは「画期的なイノベーション」を達成

した。以前のようにトップダウン型で分野別政策を指揮するのではなく、セクター横断的な政策を対象とした基本的な枠組みとして、地域に基づいたアイデアと行動に責任を持つようにした。

・ LEADER II = [実験室の側面]

リーダー II では、リーダーの定義が他の政策とは明確に区別されたものの、リーダーの「7つの主要な指標」（図-3参照）としては、まだフレーム化されていたばかりであったし、また重要な機能、つまり資金の調達と管理についての詳細が未決定のままであった。このことは、地元の活動に力を与えることの欠如を暗示していた。

・ LEADER+（リーダープラス）= [2000～2006年：戦略的コミットメント]

LEADER+の時期では、プログラムの範囲をほとんどの地域住民に拡大することにより、農村で活動する人々の活性化の努力を強化した。つまり「ヨーロッパの田園地帯」という意味を再認識して、長期的な観点から地域の「潜在的な資産」を徹底的に掘り起こし、地域固有の戦略を策定する必要性が認識された。この観点はEU内で高い関心を集めていただけてだけでなく、世界の他のさまざまな地域や国境の限界を超えて、農村政策の新しいアプローチに関するOECDの概念にも採用された（OECD 2006年報告）。

・ LEADER+（リーダープラス）= [2007～2013年：主流化への取り組み]

リーダー事業のもつ政策理念は、CAPの「域内優先」という原則とともに明確に評価されたため、2007年から2013年の期間においては他の農村開発手段と密接に統合されて、域内の新しい農村振興政策が大幅に拡大していったと評価される。ただし、リーダー事業が地域の多様化したニーズを考慮するあまり、実際の施策にあたって、階層化された考え方や厳格な管理メカニズムにより、より高度化されたリーダー事業への展開はほとんど実現できなかったとも言われる。

なおここで、現在のリーダー事業における補助金について、少し触れておきたい。

各加盟国は、EUの「共通農村振興政策」の枠組み内で、それぞれ自国の条件に応じた農村振興計画を策定するのであるが、その財源はEU予算と加盟国（ないし州政府）の予算で賄われる。LEADER+（リーダープラス）の時期における予算実績としては、2000年～2006年の7年間に約20億ユーロが、加盟15カ国（当時）に配分されている。スペインが最も多く、次いでイタリア、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポルトガル、英国の順になっている。ここで注意が必要なのは、LEADER+（リーダープラス）にかかる費用の全額をEUが負担するわけではなく、原則として事業費の一部（通常は45%）を補助するということである。すなわち各国・地方政府などの公的部門や地元企業などの私的部門が、残りの事業費を出資（地元負担）することが補助

金交付の前提となっている。こうした仕組みであるため、実際に地元で LEADER+(リーダープラス)を実施するにあたっては、特に私的部門からの出資を確保することが重要となっている。

## (2) LAG (Local Action Group) の役割

LAG は、LEADER にもとづいた農村地域の新しい振興計画を定め、そのプロジェクトを具体的に実装し、また統括するための事業主体である。その場合、EU・CAP のガイドラインによれば、次のような事業効果が求められている。

### ① ボトムアップ方式 (Bottom-up approach)

LAG は、住民、NPO 等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーから成るパートナーシップ組織であり（官民パートナーシップ ; Public-Private partnerships）、多様な主体が地域づくりへ積極的に参加し（意思決定への参加 ; Participation in decision-making）、コミュニティの結び付きを強化するという目的を持っている。

地域活動グループ (LAG) は、行政から独立した会社又は協同組合であり、LEADER のガイドラインに基づき、公開手続きにより選ばれる。また、地域住民が活動の主体となることを目指すため、各 LAG の理事会は、公務員（国家・地方）以外のメンバーを 5 割以上 含まなければならないという基準もある。

なお、ボトムアップという方式が必ずしもトップダウンの低下を意味するわけではなく、むしろ多様な主体から成るパートナーシップがうまく機能し、連携が十分な発展を遂げるためのリーダー的人材（リージョナルマネージャーとか、農村アニメーターと呼ばれる人材）を育成することに意義があると言われる。

### ② 革新性やイノベーションの促進 (Innovation)

LAG のなかで同じ関心を持つ人々が集まり、テーマごとの作業グループが結成されて話し合っていくうちに、新しいアイデアが生まれ、革新性のあるプロジェクト実施が可能となる。つまり、LAG のメンバーによる意思決定やプロジェクト実施の過程において、独自の方法や斬新なアイデアの発掘が期待されている。

### ③ ネットワーク方式

LEADER 事業では、セクターの境界を越えた連携推進、地域全体の統合的なアプローチも目標とされる（統合的な多層段階の活動 ; Integrated multi-sectoral actions）。国内や EU 域内、条件を満たせば EU 域外国のパートナーとの地域間協力（Inter-territorial cooperation and Networks）についても支援の対象となる。地域間協力はパートナー間の活動を補完しノウハウや経験、人的資源などの蓄積を可能にする。



#### ④ プロジェクトへの助成条件

LEADER は、原則として大規模なインフラを整備することではないという見地から比較的に規模の小さいプロジェクトを助成し、プロジェクト当たりの助成総額にも上限が設定されている。また、非投資型のプロジェクト（非投資型というのはソフト的投資のことで、例えば地域に新しく音楽祭や演劇祭のようなものをつくるとか、地域のイメージフィルムや歴史文書記録を作成するような場合など）についても費用の最大 50% までが助成の対象となるが、経済活動の多様性（Economic diversification）、利益が見込まれるようなものや施設が営利目的と判断される場合には生産と見なされ、助成金は費用の 25% が限度となっている。従って現在のところ、LEADER 事業においては、プロジェクトに対して助成対象額のうち最大 50% ないし 25% が支給されるのであるが、費用の 50% ないし 75% は自己負担（地元の負担）ということになる。

なお、LEADER 事業が開始されてから現在まで（1991～2020 年）の EU 全域及びオーストリア国内での実施状況（LAG の数、EU 基金からの助成額）は表－1 で示される。オーストリアでは、EU 未加盟の 1991～1994 年には計上されていないが、加盟後には大きく増加している。

表－1 EU 及びオーストリアにおける LEADER 事業の状況（1991 年～2020 年）

プログラムの 実施時期	EU		オーストリア	
	LAG の数 <sup>1)</sup>	EU 基金からの 助成額（百万ユーロ）	LAG の数	EU 基金からの 助成額（百万ユーロ）
1991－1994	217	450	(EU に未加盟)	—
1995－1999	906	1,700	31	25
2000－2006	893 <sup>2)</sup>	2,100	56	77
2007－2013	2,304 <sup>3)</sup>	5,500	86	254
2014－2020	2,600 <sup>4)</sup>	6,900 <sup>5)</sup>	77	197

資料) T.OEDL-WIESER&T.DAX “The Impact of LEADER Initiatives to Rural Revitalization in Austria” (Table 1)

注 1) LAG = Local Action Group（地域活動グループ）

2) これに加えて、6つの新加盟国での LEADER 事業タイプの 250 団体がある。

3) これに加えて、312 団体の漁村 LAG（Fisheries Local Action Groups: FLAGs）がある。

4) 300 を超える FLAGs が、これからも同様に追加されていく。

5) ERDF の 12 億ユーロ、ESF の 7 億ユーロ、EMFF（欧州海事漁業基金）の 5 億ユーロを含めた 4 つ全ての基金による公的助成を総計すれば、少なくとも 99.1 億ユーロ（現在レートで約 1 兆 1,800 億円）ほどになる。

※ 1 ユーロ ≒ 119 円（2019.9 現在）

## 2) オーストリア山地農村における LEADER（リーダー事業）の実装例

### (1) オーストリアの山岳・丘陵地における農業生産地帯区分

オーストリアは、国土の外観としては農村地帯といった印象を与えている。実際に国土の3分の2以上が山岳・丘陵地帯として広がっており、地形的にも地質的にも複雑である。わずかに北東部のドナウ川流域が比較的肥沃な低丘陵地帯をなしており、そこから東端のウィーン盆地へと連なっている。ウィーン盆地を中心とした東南平坦地はアルプスから流出した沖積土が分厚く堆積し、ブルゲンラントを経てハンガリー大平原へとつながる。このあたりは肥沃な耕地が形成されている。

山岳地帯は、北アルプス、中央アルプス、南アルプスの3つの山脈系からなる。このうち中央アルプスは最も高く、古い花崗岩からなる原始層の山系によって抱き込まれている。また長期にわたる氷河の作用で、広い階段状の溪谷に恵まれているので、アルム高地（Hochalm）や谷奥にまで村落が形成され、山間地農業を発達させている。

こうした各地域の自然条件が複雑・多様であるため、オーストリア政府は、農業の生産地帯を次の8つの地域に大別している。

#### ① 北東平坦丘陵地域（Nordöstlicheflach-u.Hügelland）

肥沃な土壌に恵まれ、平坦地はほとんど農地として利用され、穀作地帯である。また、丘陵地帯はワイン用のぶどう栽培が多い。

#### ② 南東平坦丘陵地域（Südöstlicheflach-u.Hügelland）

多様な土地利用形態がみられ、耕種・草地のほかに、この国で第1の果樹・野菜作地帯が広がり、集約的な家族経営が多い。

#### ③ アルプス前山麓地域（Alpenvorland）

標高300～500mの地域で、大波のような形の丘陵地帯を成す。耕種・草地が中心で、飼料作や草地と結合した酪農経営や、トウモロコシ・てんさい・パレイショと結合した養豚経営など。

#### ④ ケルンテン盆地地域（Kärntnerbecken）

標高は400～500mで、周囲を標高1,000～1,500m位の山地に囲まれて耕種・草地型が主である。地域内農家の50～75%が森林を所有している。

#### ⑤ ワルト・ミュールフィアテル地域（Wald-u.Mühlviertel）

標高400～800mの大きな波状をもつ丘陵地帯で、寒気がきびしい。土壌は保水力や有機質に乏しく、表土層に岩石が多く混入しているため、耕作には適さないとされてきた。そ

のため営農条件は悪く、作物はライ麦・えん麦・バレイショ・牧草などに限られ、牛と永年牧草との組合せによる営農が大部分である。多くはアルプス高地地域と同様に、ベルクパウエルン経営として扱われている。

⑥ アルプス東周縁地域（Alpenostrand）

森林が多く、農地の3分の1には牧草との輪作で飼料作物が栽培され、残りの3分の2は永年牧草地で、さらにその半分は粗放な牧野となっている。

⑦ 準アルプス山地地域（Voralpengebiet）

アルプス北部の林業地帯。地域全体の6割は森林で、農地の4分の3は草地として利用され、その約3分の1は粗放な放牧地やアルム（Alm、高地牧野）である。しかも地域内森林の6割が少数の大規模林業経営主によって所有されている。

⑧ アルプス高地地域（Hochalpengebiet）

この地域は、国土の3分の1以上の中央アルプスを中心としたアルプス山脈系で占められている。地域は東西に長く、標高差も大きく、地形も谷と山が入り組んでいて複雑であるから一概にはいえないが、ほぼ標高800～1,200mの山腹の傾斜地に生産地域と集落が点在する。こうした地域では、農家の居住地周辺のヴィーゼやヴァイデを利用しつつ、さらにそこから登りつめたアルム（Alm、高地牧野）と結合させて、酪農を中心とした伝統的な家族経営が広範に存在する。そこでは、営農も生活もきわめて厳しく、栽培作物もごく限られ、大半は自給用である。この地域の担い手たちが、「ベルクパウエルン」と呼ばれてきた山地農民経営である。

ところで、オーストリアでは、国全体としては高い食料自給率（1990年統計で78%）を達成している。パン用穀物類、飼料用穀物、砂糖、乳製品、牛肉・豚肉、動物脂肪など、全品目の6割は完全自給を達成している。また一部の農産物、たとえば、牛肉、チーズおよび小麦は、国内自給を達成したうえで有力な輸出品ともなっている。このような水準は、食料自給を重要な国民的課題として位置づけ、国内のきびしい生産条件を克服するために、農民や行政側が努力を尽くしてきた成果であるといえよう。

さて、EUに加盟する以前のオーストリアにおける農村振興政策の流れを少し振り返ってみると、次のような特徴が見られた。

- ① まず、オーストリア東南部のアルプス高地地域（Hochalpengebiet）と呼ばれる山岳地域に定住するベルクパウエルン（Bergbauern）と呼ばれる小農民経営への特別な保護政策である。この対策の狙いや政策効果、さらにEU加盟後にはこの対策が加盟国共通のLFAs対策として包摂されていったことについては前述のとおりである。

② 他方、オーストリア西部の山岳地域では、観光資源を活用した産業によってうまく進んでいる地域もあったが、他の地域（前述の「8 地域区分」の②や③の周辺農村地域）は長期的な開発問題も抱えてきた。それは①アクセス条件の悪さ、②経済生産性や地域パフォーマンスの低さ、③限られた就業機会、③社会的インフラや公共サービスの減少、④文化的生活の活力が低いことなどによって影響を受けていると考えられ、これらの多くの農村地域では経済の停滞と衰退、それによる人口減少が継続的に進んでいたのである。

しかし 1980 年代に入り、これら振興政策が実効的ではなかった地域について、それまでの「古典的な地域開発のコンセプト」が失敗であるとの認識が出され、「地域に潜在する資産」（非市場的財貨、あるいは農業・農村の多面的役割）を再評価する政策目標が明示されたのである。これは農村地域の振興政策における大きな転換であったと言える。当初は（1980 年代を通じて）、地域の住民による「参加型」という実験的なアプローチとして開始され、財政支援も行われた。それは明らかに新しい農村振興のための「新しいパラダイムへの転換」であったと言えるだろう。

この政策によって地域の経済的・社会的・文化的な「資本」や地域アメニティなどの「潜在的ポテンシャル」を可動化させることに焦点があてられ、例えば山地農村や山岳・丘陵地帯のインフラや観光資源を掘り起こし、農業と観光、生産者と消費者グループといったような異なる経済セクター間の新しい形態での協力や提携、また文化のおよび社会的活動とうまく組み合わせることによる農村開発のイノベーションを推進して行こうという新しい地域政策アプローチであった。そしてこの政策アプローチは前述したように、オーストリア農村の「文化的農耕景観」の高い特質を維持するという、国民評価のベースとなっている「持続性の三角形」の政策理念に合致するものであったと言える。

したがって、オーストリアが 1995 年に EU に加盟した後、加盟国共通の農村振興プログラムである“LEADER”における開発アプローチの実装を開始するにあたっては、それまで国内で実施されてきた農村振興プログラムをそのまま活用することができたのである。

## (2) 山地農村における LEADER（リーダー事業）の実装例

ここで、オーストリアでの LEADER 事業の導入例を資料に基づいて紹介する。

オーストリアの場合、総面積の 70% が山岳・丘陵地帯であるため、その地勢的特徴に影響されて事業が展開されていると言える。具体的には、山地農村の観光や景観保護、高品質食品の加工とマーケティング、木材の新しい活用、複数地域との活動連携やネットワーク構築、プログラム・コーディネーターなどの人材開発といった多様なテーマに焦点を当てて、共に支え

合うという「社会的な包摂」の考え方が地元の LAG 戦略の中に導入されている。

[事例. 1] 「アルモ料理」の提供地域（The Almo culinary region）－アルプスの牧草地帯の潜在資源を取り込み、協働フレームワークのもとでの地域パートナーによる連携－

「アルモ料理」を提供している地域は、海拔 1,200 ～ 1,700 メートルの東アルプスのシュタイアーマルク州地方の田園地域で、最も高山の放牧地つまり「タイヒアルム（Teich-Alm、ため池と隣接する放牧地）」と「ゾンマーアルム」（Sommer-Alm、夏期放牧地）が含まれる。

注）Teich（t'aiç）は Deich（d'aiç）と同系語で人工の池、養魚場などを指す。南西ドイツでは Weiher という。

すでに述べたように、シュタイアーマルク州はオーストリア・アルプスに連なる山岳・丘陵地に抱き込まれ、それらの地域（農業生産地帯区分では⑤と⑧の地帯）には多くの「山地農民経営」（バルクバウエルン）の定住が見られる。もとより彼らの定住集落では、アルペン地域の農・林・畜産業を担って「牛－人－自然」が共存する、まさに「持続性の三角形」がみごとに融け込んでいる姿が見られる。むしろ平坦地農村の経営にくらべ、きわめて厳しい生産環境のもとにある、いわば限界地農業であるが、経営の「複合性」と「自給性」とがかなり安定した姿で保たれている。さらに特徴的なことは、周辺の自然景観（高地牧野に連なるヴィーゼ [Wiese] やヴァイデ [Weide] と呼ばれる牧草地帯、背後の森林地帯）が、彼らの日常の農耕生産によって守られ維持されているということである。その美しい自然景観の中で「フレムデンフェルケア（Fremdenverkehr）」と呼ばれ、地域の農産物（特産の農産品）を提供する農家民宿や農家レストランなどの観光事業も伝統的に展開されてきた。そしてオーストリア政府は EU 加盟以前の 1970 年代から、こうした自然環境の維持を担うバルクバウエルン経営に対して独自の「直接支払制度（Zuschuß）」（例えば条件不利性を基準とする経営困難度や農家民宿の観光客用ベッド数などに応じて、個別農家へ所得補償する制度で、その後の CAP の LFAs 対策や日本の中山間地域直接支払制度の源流とも言われる）を実施してきたのである。その後、EU 加盟により CAP の「新しい農村振興政策」に包摂されたものの、むしろオーストリア山地農村における LEADER の主要事業の一つとして活かされていると言えるだろう。

さて、この地域で活動する団体（LAG）である「シュタイアーマルク州アルメンラント自然公園連盟（通称“Almenland”；Tourismusverband Naturpark Almenland Steiermark）は、参加する山地農民経営（バルクバウエルン）と地域の大規模な屠畜業者（食肉加工）の間で、地元における新たなパートナーシップや協働関係を生み出し、農民が屠畜・食肉加工ビジネスや乳製品加工の専門的なマーケティングの恩恵を受けることにより、地域の新たな経済循環を創出してい

と言える。さらに「農家間の相互連携」と「地域ベースのアプローチ」がリンクして展開するという面での優れた実践の例を示している。また、このプロジェクトは、統合された多様な分野における開発ネットワークの推進も形成している。

こうして、シュタイアーマルク州の山岳・丘陵地帯で展開される LEADER 事業では、山地農民経営と連携した“アルメンラント (Almenland)” という企画会社（前述の LAG と称される地域活動グループの一つ）を中核として、マーケティング会社通じた販売促進戦略などによる「アルモ料理」プロジェクトが成功している。さらに観光（ゴルフ、釣り、サイクリング）や地域のレストランやホテルのネットワークなど、地域の他のビジネスにも「ノックオン効果」（連鎖的効果）と改善をもたらしていると言える。（原資料：<http://www.almenland.at/leader.html>）

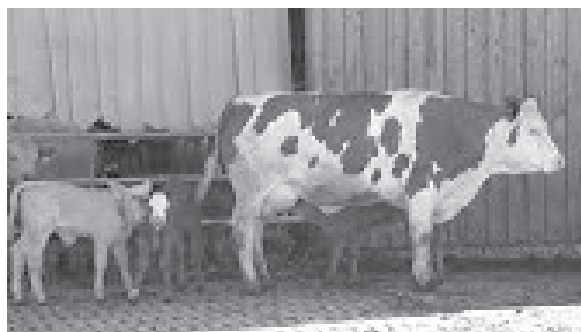
（写真 1）「アルモ料理」の広報写真



（写真 2）アルモ料理



（写真 3）シュタイアーマルク州のアルモ牛



資料）写真 1、2、3とも、シュタイアーマルク州「アルメンラント自然公園観光連盟」（Tourismusverband Naturpark Almenland Steiermark）の HP より。



[事例. 2] ブレゲンツの「チーズの道」 (Cheese Route Bregenzerwald) － 多様な地元関係者の連携による山地農業での高品質の製品 －

オーストリアの最西端に位置するフォアラルベルク州（Vorarlberg）はスイスと国境を接する。州エリアの約 76% に当たる 2,000 平方キロメートルを LEADER の事業対象地域としている。中でも州都であるブレゲンツ地区（Bregenz）では「チーズの道」プロジェクトが展開されている。この組織は、ブレゲンツァーヴァルト（ブレゲンツの森）に定住する山地農民（ベルクバウエルン）や地元の乳製品加工業者、販売企業等による協同組合である。組合のメンバーやパートナーは、日常的に牛飼育を中心とする農耕作業に従事し、また地域の草原や森林の自然景観を維持するためのプロジェクトを推進している。そこから次のような多様な成果を生み出している。

- ・ 約 30 種類のチーズの生産、
- ・ アルプス山地で「チーズセラー」の設置、レストラン、観光施設、博物館の経営、
- ・ 欧州の農村地域で最大の「乳製品販売コンソーシアム」の形成、
- ・ 牛飼育や牧草地に関する「乳業学校」の参観訪問の受入れ、等。

（原資料 : <http://www.kaesestrassen.at>）

[事例. 3] ジオライン (Geoline) － 地域のジオパークを指定し、それを観光パッケージとして活用する －

シュタイアーマルク州にある「シュタイリアンアイゼンヴュルツェン自然公園」(Styrian Eisenwurz Nature Park) は、この地帯がオーストリアで地質学的に最も多様な地域の 1 つであるため、事業では地質学に関する多くのテーマで 12 の自治体間の協力を得て、観光名所と統合された観光パッケージを提供している。また LAG の効果的なネットワーク実践によって、EU の他のジオパークとのメンバーシップを通じて世界中のジオパークとも連携して、ユネスコの「世界ジオパークネットワーク」のメンバーともなっている。

（原資料 : <http://www.eisenwuerzen.com/unesco-global-geopark>）

[事例. 4] 樹上散策プロジェクト (Project Walking through the tree tops) － 地元の森林資源を活用した観光 －

オーストリア西部の山岳地帯周辺では、森林面積の割合が高いため（約 45%）、産業発展の可能性が低く、インフラの整備も不十分であった。そこで、地域の伝統的な弱点と見なされていた森林地域を「内在的資源」として見直して、地域のレクリエーションと密接に関連さ



せることにした。このプロジェクトはローカル・レクリエーションの一つである。樹上の吊り橋を歩きながら周辺の森林や樹木などの自然を楽しむという、新しい観光ウォーキング体験を生み出した革新的なプロジェクトとしても評価されている。

この「散歩道」は、地元の木工業者の伝統的な手仕事の技術を活かした革新的な木材構造で構成されており、かなりの収益も生み出している。さらにこの新しい収入源が生み出されたために、小規模な観光関連企業もこのプロジェクトの恩恵を受けている。地元の人々は今では地域に誇りを持っているとのことである。このプロジェクトのアイデアは、他の農村部にも移転して経済的な可能性が生まれ、地域全体の新たな観光投資として評価されている。

(原資料 :<http://www.baumkronenweg.at/baumkronenweg.html>)

[事例. 5] レヒタール地域の「自然の道」 (Der Lechweg) — 山岳ウォーキングトレイルに沿って一連のアトラクションを組み立て、アルプスの自然を尊重する —

チロル州のレヒタール地区での LEADER は、オーストリア・アルプスでの長距離の山岳観光ルートを確認して、またユニークな自然河川の景観維持を特徴としている。この地域でも山地農民経営（ベルクパウエルン）が定住し、これらのプロジェクトを担っている。

このプログラムは、2002 年（“LEADER+”の期間）にレヒタール地方の観光ビジョンとしてすでに始まっていた。目標は設置されたばかりの目新しい「チロリアン・レヒ自然公園」(Tyrolian Lech Nature Park) の開発を推進することであったが、建設工事の集中的な段階に続いて、やがて観光製品の開発やマーケティングの基盤が形づくられて行った。

現在、夏の観光パッケージである「自然の道ルート」(Lechweg) は、観光以外の分野にも広がっている。例えば、小さな地方の醸造所が独自の「Lechweg ビール」や「Lechweg ブランデー」も生産している。また、地域の農家や生産者は「Lechweg チーズ」や「Lechweg ソーセージ」も生産して、レストランも展開している。また、「社会雇用イニシアティブ」プログラムの一つとして「(有限会社) プロメンテ・チロル」(pro mente Tirol GmbH) で働く人々により食品の生産加工や運営がなされている。この (有) プロメンテ・チロルは、オーストリア・チロル州のロイッテ市にある精神疾病患者へのケアや支援を行う施設を中核に、リハビリ施設などに加えてホテルやレストラン経営などを統合した総合的な保養施設エリアを目指している。これは LEADER 事業と類比されるわが国の第 6 次産業化政策でも、その類型の一つとして「医・福・農連携事業」の推進が謳われているが、これほどの規模のプロジェクトは未だ見あたらないようである。

(原資料 :<http://www.lechweg.com/de/aktuelles/fuenf-jahre-lechweg>)

以上に見たような実装例をふまえ、オーストリアの山地農村における LEADER 事業についてどのように評価しうるか。エーデルーヴィーザー氏（T. Oedl-Wieser、ウィーン大学東アジア研究所・日本学セクター研究員）は、近年の論文で以下のように論評している。

「地域固有の可能性に焦点を当て、すべてのセクターにわたる地元の利害関係者の参加を活性化することにより、このプログラムは農村で活動する人々の精神（やる気）を引き出すことに強力に取り組んできた。地方の再生に重要なインセンティブをもたらし、地域のアイデンティティと地域の視点に変化をもたらしてきた。そして EU 全体の地域開発への取り組みとこれらのプログラムの長期的な経験とを考えると、さまざまな分野での優良な実践例や分野横断的で革新的な行動が豊富に見られる。

2007 年から 2013 年の期間では、LEADER プログラムによる支援のもと、オーストリアの農村地域では 11 億ユーロ（注、約 1,350 億円）以上の資金が支出され、これらの活動により農村地域で約 10,100 人の雇用の確保と約 1,700 人の新規雇用が創出された。

ただ、農村地域での LEADER 事業の効果を包括的に評価するには、まだ長期的な分析が必要であるし、それによって新たな学習プロセスが開始されることも重要である。

例えばつい最近では、LEADER の事業開始 25 周年を記念する会合において、事業の実効性や農村開発の変化への影響などが議論された際に、活動家やアナリストから LEADER 事業のコンセプトにおける行政上の管理が効果的でないのではないか、或いは実際の事業経験について分析してみると、その圧倒的な成功例のみが強調され、誇張されているのではないかといった意見が出されている。

しかし現在のプログラム期間（2014～2020 年）では、多くの LAG（地域活動グループ）は過度な行政負担に対する批判に応じて、適切な行政上の管理規制のなかで、農村振興基金（EAFRD）からのリーダー事業への助成に対する上部機関（特にオーストリアでは連邦政府レベル）からの干渉を減らすことができているし、自律性のレベルを高めている。そして革新的なプロジェクト、分野横断的な協力・ネットワーキングへの方向転換が行われている。」（“The Impact of LEADER Initiatives to Rural Revitalization in Austria”, 2018）

[参考文献]

1. T.Oedl-Wieser & T.Dax “The Impact of LEADER Initiatives to Rural Revitalization in Austria”, in : *Rural Areas Between Decline and Resurgence—Lessons from Japan and Austria*, edited by Ralph Lützel [Beiträge zur JAPANOLOGIE, Band 46/2018, Universität Wien].
2. Sepp Rottenbacher, “Agenda 21” und zukunftsfähiges Deutschland, in : J.Riegler/H.W.Popp u.a., *Die Bauern nicht dem Weltmarkt Opfern—Lebensqualität durch ein europäisches Agrarmodell*, 1999, Leopold Stocker Vlg., Graz.
3. G.Steger, *Agrarausgaben des Bundes 1986-1992* ; in : *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1992. Heft 1.
4. EU ホームページ “Working for the regions”
5. 農林水産省国際部・海外情報室『EU 共通農業政策の概要』（2000 年度）。
6. 市田行信「EU における農村振興施策の成功要因について～人材育成を大切にした LEADER 事業の事例から～」(三菱 UFJ・R&C「MURC 政策研究レポート」、2010 年 8 月)。
7. 松田裕子「直接支払を支える論理と基本問題－「持続性の三角形」から－」『平成 11 年度新基本法農政推進調査研究事業報告書－欧州における直接所得補償の実態と運用に関する調査』（農政調査委員会, 2000 年）。
8. 平澤明彦『2014－2020 年 CAP における農村振興政策の概要及び変更点』（農林中金総研『農林水産省・海外農業調査』、2015 年）。
9. 拙著『農業保護の理論と政策』（ミネルヴァ書房、1997 年 3 月）。
10. 拙稿「EU 加盟とオーストリア・ベルクバウエルン特別計画の変容（その 2）」(熊本学園大学経済学会『経済論集』第 7 巻 第 1-4 合併号)。
11. 拙稿「近年の EU における農村振興政策と財政支援制度」(熊本学園大学経済学会『経済論集』第 24 巻 第 1-4 合併号、2018 年 3 月)。
12. 拙稿「EU の新しい農村政策としての“LEADER”事業－導入の背景と事業概要」(熊本学園大学経済学会『経済論集』第 26 巻 第 1-4 合併号、2020 年 3 月)。

## Summary

# The Implementation and Impact of “LEADER” Project (1) —Good Practice Examples in Mountainous Areas in Austria—

Ryoichi Yamauchi

Under the reform of “Agenda 2000” in the EU, CAP (common agricultural policy) has two policy axes. One of them is the reform of “Market / Price Policy”, and the second is the “New Rural Policy”. And the measures for LFAs (less favored areas) and ESAs (environmentally sensitive areas) as conventional regional policies were included in this new rural policy, and “4 Basic Goals for Project” are set in this rural policy, and above all, comprehensive project is “LEADER-Program”.

Since the early 1970s, Austria has implemented its unique protection policies such as the direct compensatory aid (Zuschuß) for “Bergbauern” who are responsible for farm management in rural areas of the Alpine (so-called LFAs). And then Austria has joined with the EU since 1995.

In this paper, taking about some of “good practice examples” in mountainous areas in Austria, I would like to consider how the policy for “Bergbauern” have changed, and how this policy is utilized as EU-LEADER Project.